



**ESPECIALIZACIÓN EN ESTRATEGIA OPERACIONAL Y
PLANEAMIENTO MILITAR CONJUNTO**

TRABAJO FINAL INTEGRADOR

TEMA: APLICACIÓN DEL PROCESO DE PLANEAMIENTO MILITAR CONJUNTO PARA CONDUCIR OPERACIONES EN ZONAS DE EMERGENCIAS EN COLABORACIÓN CON PROTECCIÓN CIVIL.

AUTOR/A: CT (EA) Néstor Miguel CAÑETE

TUTOR/A: GB (R) José Antonio SAUMELL ROBERT

AÑO: 2025

“Las ideas expuestas sólo representan la postura personal del autor, por lo que son de su absoluta responsabilidad, no reflejando en consecuencia la opinión de la Escuela Superior de Guerra Conjunta de la Facultad Militar Conjunta de la Universidad de la Defensa Nacional”

RESUMEN

El Proceso de Planeamiento Militar Conjunto (PPMC) es un método diseñado para facilitar la adopción de resoluciones ante problemas operacionales como no operacionales en los que se incluyen las operaciones de Protección Civil, por este motivo su desarrollo debe ser integral y adecuado al análisis y la situación a tratar.

Resolución Ministerial N.º 121/2006 del Ministerio de Defensa, se otorgó al Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas las atribuciones para coordinar operaciones y actividades de apoyo a la comunidad ante emergencias sociales.

Según el reglamento de Terminología Castrense de Uso en el Ejército Argentino (RFD-99-01, 2001). una zona de emergencias es parte del territorio nacional en la cual una situación de conmoción interna, originada por la acción de personas o agentes de la naturaleza, pone en peligro la seguridad de la población o el orden institucional y que, por su magnitud, no pueda ser controlada por las autoridades de la zona afectada y deba recurrirse al empleo de las FFAA.

El presente trabajo tiene como objetivo determinar aquellas competencias personales y sociales que facilitan las relaciones humanas con sus semejantes comúnmente conocidas como habilidades blandas, las que se consideran necesarias en el Proceso de Planeamiento Militar Conjunto en la conducción de operaciones de protección civil en zonas de emergencia. Se propone analizar de qué manera se optimiza el trabajo conjunto con un enfoque particular en la colaboración entre las FFAA y Protección Civil.

La investigación se basará en la revisión de bibliografía inherente al proceso de planificación conjunta, análisis de documentos y doctrina militar específica y conjunta vigente, entrevistas a expertos y estudio de casos. Se espera que los resultados y conclusiones de la investigación aporten información valiosa que permitan desarrollar capacidades, aptitudes, técnicas y habilidades blandas para mejorar la respuesta ante una emergencia de los distintos actores y equipos intervinientes de las FFAA y de Protección Civil.

PALABRAS CLAVE

Planeamiento Militar Conjunto, Conducción de Operaciones, Zona de Emergencias y Protección Civil.

TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN	i
INTRODUCCIÓN	1-2
Fundamentación del tema elegido	2-3
Antecedentes de tema	3-4
Estado actual del tema	4
Planteo del problema	5
Limitaciones de la propuesta	5-6
Aportes teóricos y/o prácticos al campo disciplinar	6
Objetivo general y objetivos particulares	6
Hipótesis	7
Metodología	7
CAPÍTULO I – MARCO NORMATIVO Y DOCTRINARIO EN LA CONDUCCIÓN DE OPERACIONES DE PROTECCIÓN CIVIL	8
1.1. Introducción	8
1.2. Marco legal y doctrinario de la intervención militar en apoyo a la comunidad ..	8-11
1.3. Estructura interagencial: actores, roles y responsabilidades	11-13
1.4. Coordinación estratégica y operacional	13
1.5. Organización de la respuesta y el Ciclo de la emergencia	14-15
1.6. Factores limitantes en la coordinación interagencial	15-16
1.7. Conclusiones parciales	16-17
CAPÍTULO II – HABILIDADES BLANDAS PARA LA COLABORACIÓN INTERAGENCIAL EN LA CONDUCCIÓN DE OPERACIONES DE PROTECCIÓN CIVIL	17
2.1. Introducción	17-18
2.2. El factor humano en el planeamiento militar conjunto	18-20
2.3. Liderazgo y la cultura organizacional en entornos interagenciales	20-21
2.4. Competencias interpersonales en la conducción interagencial	21-23
2.5. Comunicación y coordinación interagencial en el planeamiento conjunto.....	23-25
2.6. Evidencia empírica y lecciones aprendidas: casos operativos y entrevistas	25-26
2.6.1. Experiencias operativas y testimonios clave	26-29
2.6.2. Operación Belgrano I y II (2019–2020)	29-30
2.6.3. Operación Quillango (2024)	30
2.6.4. Síntesis de lecciones aprendidas	30-31
2.7. Conclusiones parciales	31
CONCLUSIONES FINALES	32-34
BIBLIOGRAFÍA	35-38

INTRODUCCIÓN

Las operaciones en zonas de emergencia constituyen uno de los desafíos más complejos para los Estados modernos, ya que implican la articulación simultánea de diversas organizaciones, civiles, privadas, policiales, de seguridad y militares con el propósito de preservar la vida, proteger los bienes y restablecer la normalidad en la comunidad afectada. En este contexto, la conducción eficiente de las operaciones requiere no solo de una estructura organizativa sólida, sino también de un proceso de planeamiento conjunto que promueva la cooperación interagencial y optimice la toma de decisiones en situaciones críticas.

En Argentina, la participación de las Fuerzas Armadas (FFAA) en operaciones de protección civil se enmarca dentro de un conjunto de normas que regulan su accionar en apoyo a la comunidad. Desde la Ley de Defensa Nacional (Ley N.º 23.554) y la Ley de Seguridad Interior (Ley N.º 24.059), hasta la Ley del Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil (SINAGIR - Ley N.º 27.287), el marco jurídico establece que las FFAA pueden intervenir de manera subsidiaria y bajo conducción civil cuando las capacidades de respuesta de los organismos locales resultan insuficientes. Este esquema se complementa con políticas y directivas específicas, como la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN 2021) y la creación de la Secretaría de Coordinación Militar en Emergencias (SCME), que fortalecen la planificación y articulación del instrumento militar con las autoridades civiles en situaciones de crisis.

El presente trabajo propone analizar la aplicación del Proceso de Planeamiento Militar Conjunto (PPMC) como herramienta para la conducción de operaciones en zonas de emergencia, destacando la colaboración entre las FFAA y los organismos de protección civil. A partir de esta perspectiva, se busca comprender cómo el planeamiento conjunto contribuye a optimizar la gestión de recursos, la coordinación entre actores y la eficiencia operativa en escenarios complejos, donde la comunicación efectiva, el trabajo en equipo y el intercambio oportuno de información son factores determinantes para la toma de decisiones y la coordinación interagencial.

El estudio se centra en la identificación de los roles, responsabilidades y habilidades blandas necesarias para mejorar la conducción de operaciones interagenciales, haciendo especial énfasis en la comunicación efectiva, el liderazgo colaborativo y el trabajo en equipo, factores que resultan esenciales para garantizar

una actuación coherente, articulada y eficaz entre las distintas instituciones que conforman el sistema nacional de respuesta ante emergencias.

En cuanto a su estructura, el trabajo se compone de dos capítulos principales y las conclusiones finales. El Capítulo I analiza los actores y responsabilidades en el planeamiento conjunto de operaciones de protección civil, describiendo el marco institucional, doctrinario y operativo que orienta la cooperación y la intervención de las FFAA en apoyo a las agencias civiles. El Capítulo II, por su parte, profundiza en las habilidades blandas y los canales de comunicación que inciden en la colaboración interagencial durante la conducción de operaciones en zonas de emergencia, y su impacto en la toma de decisiones.

Finalmente, las conclusiones integran una serie de recomendaciones orientadas a fortalecer la interoperabilidad, la cooperación cívico-militar y las capacidades institucionales en materia de planeamiento, capacitación y liderazgo, basadas en los hallazgos obtenidos a partir de entrevistas, análisis documentales y experiencias en el terreno.

De esta manera, el trabajo busca aportar un enfoque integral que combine los principios del planeamiento militar conjunto con la gestión integral del riesgo y la protección civil, promoviendo una cultura de cooperación, interoperabilidad y eficiencia en la respuesta ante emergencias.

FUNDAMENTACIÓN DEL TEMA ELEGIDO

La relevancia de este tema radica en la necesidad de fortalecer y estandarizar los procedimientos de planificación para la conducción de operaciones en zonas de emergencia que involucren a las Fuerzas Armadas (FFAA) y los organismos de Protección Civil (PC).

Esta situación demanda un conjunto de técnicas y habilidades blandas para la comunicación, intercambio de información y la colaboración durante el proceso de planeamiento entre las distintas agencias y actores involucrados, cada operación tiene características propias que la hacen únicas e irrepetibles, lo que exige a todos los integrantes de los Estados Mayores un conocimiento múltiple y detallado de la situación para brindar correcto asesoramiento y oportuna asistencia. La falta de un proceso de planeamiento estándar o común evidencia que puede verse afectada la capacidad para la toma de decisiones y el desempeño de los conductores, poniendo en riesgo la vida, salud y bienestar de la población.

Aparte de su papel primordial, las FFAA, como un instrumento más del estado, son especialmente aptas para colaborar en la preservación de la seguridad y bienestar de los ciudadanos, no solo en tareas de apoyo a la Protección Civil, sino también en otros muchos ámbitos de colaboración, la actuación de medios militares despierta cierto debate y, por ello, debe guardar la necesaria proporcionalidad y equilibrio. Consecuentemente, toda colaboración debe estar presidida por unos principios y criterios que cabe enunciar, ya que estos vienen a impregnar toda la normativa, planes, convenios y demás instrumentos de colaboración.

Esta investigación tiene el propósito de vislumbrar y proporcionar información vital para la conducción de operaciones en zonas de emergencias por parte de las FFAA en colaboración con PC.

ANTECEDENTES DEL TEMA

Investigaciones previas han resaltado la importancia de las habilidades capacidades y aptitudes de las fuerzas armadas, en la conducción de operaciones en una zona de emergencias.

En el trabajo titulado “La conducción de las operaciones de protección civil en zonas de emergencia y su interacción con otras agencias no militares” Palacios, S. (2023), el objetivo fue determinar la forma en que se pueden coordinar actividades entre agencias militares y no militares dentro de una zona de emergencia. En conclusión, se obtuvo que se deberá priorizar el intercambio de comunicación efectiva sobre todo cuando los participantes posean cultural organizacional heterogénea. Al mismo tiempo las características del empleo de las FFAA sumado a su capacidad de alistamiento y cohesión interna y su posibilidad de operar con personal y medios de recambio son aspectos que favorecen al personal militar a participar en toda operación de protección civil.

Otra investigación sobre “Los elementos del diseño y el planeamiento del accionar militar conjunto en operaciones de Ayuda Humanitaria” Paz, C. (2019), centro su objetivo en determinar cómo sería un método o procedimiento de planeamiento único para el desarrollo del plan ante catástrofes, y qué elementos del diseño operacional tradicional o innovador se pueden utilizar o adaptar. Como conclusión se obtuvo, que es posible la asimilación de los elementos del diseño en la elaboración de un diseño operacional para ayuda humanitaria, el procedimiento de elaboración no difiere del procedimiento establecido para un problema bélico, pero sí

difiere la forma de identificación o determinación de cada elemento del diseño debido a la característica principal de las operaciones de ayuda humanitaria, no se posee un adversario que oponga su voluntad. En un problema de ayuda humanitaria la fuerza que debe enfrentarse está representada por los efectos que provoca una catástrofe, ya sea incendios, inundaciones terremotos u otra que altere el normal desempeño de la sociedad y su infraestructura. Los planeamientos para afrontar cada mapa de riesgo deben expresar la solución del problema en forma conjunta, siempre y cuando la magnitud del problema así lo amerite. El diseño operacional en ayuda humanitaria es la herramienta pertinente para llevar adelante las coordinaciones con otros entes gubernamentales que bajo la órbita del Estado que afrontan las catástrofes para poder mitigar sus efectos.

ESTADO ACTUAL DEL TEMA

En octubre 2016, tras la sanción de la Ley 27.287 fue creado el Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y Protección Civil (SINAGIR), quien tiene como finalidad la protección integral de las personas, las comunidades y el ambiente ante la existencia de riesgos. Asimismo, mediante el Decreto 383/2017, en su Capítulo VIII, Artículo 17°, determina que las Fuerzas Armadas, entre otras, se constituyen en fuerzas operativas del SINAGIR.

En relación a las FFAA, la estructura de sus unidades y composición de sus medios, la capacitación de sus integrantes y la organización logística con el que cuentan, las convierte en una organización flexible y alistada para reaccionar, con escaso tiempo de preaviso, ante cualquier emergencia que requiera el apoyo humanitario, y en última instancia, como un paliativo para disminuir los efectos de un desastre de magnitud catastrófica. (DPDN, 2021)

El Decreto 1691/2006, Directiva sobre la organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas, determina que debe considerarse como misión subsidiaria la participación de las FFAA en operaciones de apoyo a la comunidad ante casos o situaciones de catástrofes, desastres naturales o cualquier otra circunstancia, son importantes requerimientos de la Nación que ineludiblemente deben ser atendidos a través de las capacidades operacionales y logísticas, pero que esta participación se realizará a partir de sus capacidades circunstancialmente remanentes.

PLANTEO DEL PROBLEMA

La complejidad y las distintas las zonas de emergencia en nuestro extenso territorio, sumado a la participación de diversos actores a cargo de distintas agencias no militares y las fuerzas armadas, exige un enfoque sistémico y analítico para la planificación de las operaciones de protección civil. En este sentido, el proceso de planeamiento militar conjunto, con énfasis en la coordinación, comunicación y colaboración en la toma de decisiones, se presenta como una herramienta valiosa para optimizar la conducción de operaciones en zonas de emergencia.

Sin embargo, aún existen desafíos para la implementación efectiva del proceso de planeamiento militar conjunto en las operaciones de emergencia. Estos desafíos incluyen la falta de entrenamiento y capacitación, la dificultad para compartir información y comunicarse mediante un mismo vocabulario y la existencia de barreras culturales y organizacionales.

El interrogante principal que plantea esta investigación es: ¿De qué manera el Proceso de Planeamiento Militar Conjunto, en colaboración con los organismos de Protección Civil, puede optimizar la conducción de operaciones en zonas de emergencia, fortaleciendo la coordinación interagencial, la comunicación y la toma de decisiones para mejorar la eficacia en la respuesta ante crisis?

LIMITACIONES DE LA PROPUESTA

Si bien el proceso de planeamiento militar se aplica en el nivel estratégico, operacional y en el táctico, esta investigación se enfocará en el análisis del proceso de planeamiento militar de nivel operacional en el marco conjunto. Se tendrá en cuenta los pasos y etapas del proceso de planeamiento militar conjunto para su aplicación en la conducción de operaciones en zonas de emergencia, con un enfoque particular en la colaboración con protección civil.

Al mismo tiempo, se examinarán las características y desafíos de este tipo de operaciones, estudiando casos reales, entrevistando a personal militar y civil que hayan tenido experiencias reales, buscando estrategias para mejorar la comunicación, coordinación y ejecución de acciones para dar inmediata respuesta a una emergencia.

Asimismo, esta investigación estará limitada a los desastres naturales, no se tendrá en cuenta los ocasionados por la mano del hombre, denominados antrópicos. Con el desarrollo de este trabajo no se pretende estudiar las causas y consecuencias de las emergencias, los tipos y su clasificación, se omitirá el análisis de los aspectos

logísticos y recursos económicos para la conducción de operaciones en zonas de emergencia.

Tampoco se avanzará en el estudio de los factores del ambiente operacional que intervienen en las operaciones de Protección Civil, ni en los medios materiales y recursos necesarios para el despliegue de las FFAA en respuesta esta serie de eventos.

APORTES TEÓRICOS Y/O PRÁCTICOS AL CAMPO DISCIPLINAR

Con la elaboración de este trabajo de investigación se pretende contribuir, desde el punto de vista de la colaboración interagencial con protección civil, mediante la aplicación del proceso de planeamiento militar conjunto que se realiza en el nivel operacional en la conducción de operaciones en una zona de emergencias.

El objetivo pretende vislumbrar las estrategias y metodologías para mejorar la comunicación y determinar las habilidades blandas para fortalecer el intercambio de información que faciliten al comandante de la zona de emergencia la toma de decisiones durante el proceso de planificación.

Se espera que los resultados contribuyan a optimizar la capacidad de respuesta de las fuerzas armadas y otras agencias, mediante el desarrollo de metodologías para el planeamiento militar conjunto, optimizando así su capacidad para responder de manera efectiva y eficiente en este tipo de situaciones, salvaguardando la vida y los bienes de la población.

OBJETIVO GENERAL

Determinar las habilidades blandas esenciales para optimizar la conducción de operaciones en zonas de emergencia, mediante la aplicación del proceso de planeamiento militar conjunto (PPMC), con un enfoque particular en la colaboración interagencial entre las Fuerzas Armadas y los organismos de Protección Civil.

OBJETIVOS PARTICULARES

Analizar los roles y responsabilidades de los actores militares y civiles en el proceso de planeamiento militar conjunto, para la conducción de operaciones de protección civil en zonas de emergencia.

Identificar las habilidades blandas y los canales de comunicación críticos para favorecer la colaboración interagencial y la toma de decisiones en el marco del planeamiento militar conjunto.

HIPÓTESIS

La comunicación efectiva, el trabajo en equipo y el intercambio oportuno de la información son necesarios para la toma de decisiones en el nivel operacional durante la conducción de operaciones en una zona de emergencias entre las FFAA y Protección Civil.

METODOLOGÍA

El presente estudio adopta un enfoque cualitativo, con un diseño descriptivo y exploratorio, el análisis se basará en un análisis de contenido de fuentes primarias y secundarias, cómo doctrina militar específica y conjunta, reglamentos relacionados con el planeamiento militar conjunto y procedimientos de protección civil, bibliografía y documentos sobre el sistema comando de incidentes (SCI) y las operaciones en respuesta ante emergencias o desastres naturales. Se realizarán entrevistas a expertos en planeamiento militar conjunto, personal militar y civil con experiencia real que hayan participado en operaciones de emergencia y colaboración interagencial.

CAPÍTULO I: Marco Normativo y Doctrinario en la Conducción de Operaciones de Protección Civil.

1.1. Introducción

Las operaciones en zonas de emergencia demandan una respuesta integral y articulada del Estado, capaz de coordinar esfuerzos entre organismos civiles, fuerzas policiales y de seguridad, protección civil y Fuerzas Armadas (FFAA). Esta coordinación se sustenta en un marco jurídico y doctrinario robusto, que define las responsabilidades y competencias de los distintos actores y establece los principios de subsidiariedad, cooperación y unidad de esfuerzo (Ley 27.287; Decreto 383/2017).

En este contexto, las FFAA desempeñan un rol de apoyo bajo conducción civil, aportando capacidades logísticas, de movilidad, comunicaciones, comando y control, así como personal adiestrado para operar en ambientes complejos, especialmente cuando los recursos locales y provinciales resultan excedidos. La doctrina conjunta nacional establece que la participación militar en protección civil debe focalizarse principalmente en la etapa de respuesta, y siempre en función de requerimientos emanados de las autoridades competentes, priorizando la protección de la población y el restablecimiento de condiciones esenciales (Protección Civil, PC 13-02, 2019).

En consecuencia, este capítulo analiza los antecedentes, normas y doctrinas que regulan la intervención militar en emergencias, y caracteriza el sistema nacional de gestión de riesgos y protección civil. Estos fundamentos permiten comprender los marcos institucionales y operacionales necesarios para abordar, en capítulos posteriores, los desafíos comunicacionales, organizacionales y de coordinación interagencial vinculados al planeamiento conjunto en zonas de emergencia.

1.2. Marco legal y doctrinario de la intervención militar en apoyo a la comunidad

Históricamente, las Fuerzas Armadas han desempeñado un papel significativo en la asistencia a la población frente a catástrofes naturales y situaciones de crisis en la República Argentina. Desde su participación en el terremoto de San Juan en 1944—hito inicial en la cooperación civil-militar moderna— hasta operaciones de apoyo ante inundaciones, incendios forestales, erupciones volcánicas y nevadas extremas, las FFAA han demostrado capacidad de despliegue rápido, flexibilidad logística y alto nivel de organización ante desastres de gran magnitud.

La pandemia de COVID-19 profundizó este rol, destacándose las Operaciones

Belgrano I y II, en las que miles de efectivos y medios logísticos fueron desplegados para asistencia humanitaria, apoyo sanitario y distribución de insumos críticos, consolidando la interacción permanente con autoridades civiles y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo. Más recientemente, las operaciones de apoyo ante nevadas severas en Santa Cruz y Chubut (2024), así como la asistencia humanitaria en El Impenetrable chaqueño, reafirmaron el valor operativo y social del instrumento militar en contextos de crisis.

Estas experiencias operativas reforzaron la necesidad de contar con procedimientos uniformes y mecanismos de planeamiento conjunto que garanticen interoperabilidad, coordinación civil-militar, flujo de información validada y ejecución basada en requerimientos de efectos —no en asignación de medios— conforme establece la doctrina vigente (Protección Civil, PC 13-02, 2019). Del mismo modo, confirmaron la importancia de consolidar estructuras estables de enlace, cooperación técnica y planificación anticipada para mejorar la eficacia de las respuestas nacionales frente a emergencias.

El marco legal que regula la participación de las Fuerzas Armadas (FFAA) en operaciones de protección civil en la República Argentina se encuentra sustentado en un conjunto de normas y directivas que delimitan su rol subsidiario y bajo conducción civil.

La Ley N° 23.554 de Defensa Nacional (1988) establece las bases para la organización y empleo del instrumento militar. Aunque su objetivo principal es la defensa frente a agresiones externas, su artículo 33 habilita la participación de las FFAA en tareas de apoyo a la comunidad, en casos de desastres naturales o emergencias que comprometan la seguridad pública.

La Ley N° 24.059 de Seguridad Interior (1992) complementa este marco al definir los principios de cooperación entre las fuerzas policiales, de seguridad y las FFAA bajo conducción civil. En casos de emergencia grave o desastre, las FFAA pueden prestar apoyo subsidiario para garantizar la protección de la vida, la integridad de las personas y la preservación del orden social.

Posteriormente, la Ley N° 27.287 (2016), que crea el Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil (SINAGIR), consolidó un esquema de articulación multinivel entre organismos nacionales, provinciales y municipales, integrando además a FFAA, fuerzas de seguridad, actores no gubernamentales y sector privado. Esta ley, reglamentada por el Decreto N° 383/2017, define que las FFAA son parte de las

fuerzas operativas del sistema, estableciendo canales formales de coordinación y planificación conjunta.

A su vez, el Decreto N° 1691/2006 organiza las misiones subsidiarias de las FFAA, entre las que se destaca la Protección Civil. La Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN 2021) refuerza este enfoque, priorizando el empleo del instrumento militar en apoyo a la comunidad y promoviendo la interoperabilidad interinstitucional.

Por su parte, la Directiva JEMCFFAA N° 01/2020 y el Plan COFFAA 03-2020 establecen los procedimientos para la conducción de operaciones conjuntas de protección civil, bajo la coordinación del Comando Operacional de las Fuerzas Armadas (COFFAA), asegurando que toda intervención militar se realice subordinada a la autoridad civil.

Continuando en esta línea, la Resolución MINDEF N° 297/2020 crea las Unidades Militares de Respuesta a Emergencias (UMRE), diseñadas para actuar con rapidez ante desastres de gran magnitud, optimizando la respuesta estatal mediante una estructura flexible, interoperable y especializada.

En este último año (2025), el marco legal y doctrinario que regula la intervención de las FFAA en apoyo a la comunidad ha evolucionado hacia un modelo de gestión más integrado, flexible y con liderazgo civil.

La promulgación de los Decretos N.º 224/2025 y N.º 225/2025 introdujo una reconfiguración sustantiva en la arquitectura institucional de la gestión del riesgo, al redefinir las competencias del Ministerio de Defensa y del Ministerio de Seguridad Nacional, y crear la Agencia Federal de Emergencias (AFE) como autoridad nacional en materia de emergencias.

Estos cambios consolidan un sistema donde la conducción política y operativa recae en la AFE, mientras que las Fuerzas Armadas mantienen su rol de planificación, apoyo logístico y asesoramiento técnico, conforme al principio de subsidiariedad operacional.

En consecuencia, la estructura interagencial argentina adquiere un carácter más coordinado y coherente, lo que exige un análisis detallado de los actores, roles y responsabilidades que intervienen en la conducción de operaciones de protección civil, tal como se desarrolla en la siguiente sección.

En síntesis, la normativa vigente establece un modelo en el cual la conducción civil es indelegable, el empleo militar es estrictamente subsidiario y toda intervención debe articularse mediante procesos deliberados de planeamiento conjunto. Este

enfoque asegura coherencia normativa, eficiencia operativa y un marco uniforme para la acción coordinada entre actores civiles y militares en situaciones de emergencia.

1.3. Estructura interagencial: actores, roles y responsabilidades

La gestión de emergencias en la República Argentina se estructura a través de una arquitectura interagencial que articula a las autoridades civiles, las Fuerzas Armadas y los organismos técnicos bajo un esquema de conducción civil, subsidiario y coordinado. Este modelo, establecido por la Ley N.º 27.287 del Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil y su Decreto Reglamentario N.º 383/2017, fue actualizado mediante los Decretos N.º 224/2025 y N.º 225/2025, que redefinieron la gobernanza nacional en materia de emergencias.

El Decreto N.º 224/2025 reorganizó la estructura del Ministerio de Defensa y del Ministerio de Seguridad Nacional, creando la Subsecretaría de Defensa Civil y Protección Humanitaria en el primero y transfiriendo la conducción directa del SINAGIR al segundo. De este modo, el Ministerio de Defensa conserva funciones esenciales de planificación, apoyo logístico, transporte, comunicaciones y asistencia sanitaria, mientras que el Ministerio de Seguridad Nacional asume la conducción política y operativa del sistema federal de emergencias (República Argentina, 2025a).

Por su parte, el Decreto N.º 225/2025 dispuso la creación de la Agencia Federal de Emergencias (AFE) como organismo desconcentrado dependiente del Ministerio de Seguridad Nacional, con rango de Secretaría de Estado y autarquía administrativa. Esta nueva agencia se constituyó como la autoridad nacional en materia de emergencias, encargada de implementar el SINAGIR y el Sistema Nacional de Manejo del Fuego, elaborar el Plan Federal de Emergencias (PAFE) y coordinar la cooperación interjurisdiccional e internacional. Entre sus funciones principales destacan la administración de recursos humanos y materiales ante catástrofes, la activación del Centro Federal de Coordinación de Emergencias (CFCE) y la articulación con ministerios nacionales, fuerzas federales y las Fuerzas Armadas para garantizar una respuesta integral y unificada (República Argentina, 2025b).

A partir de estas reformas, el Ministerio de Defensa mantiene un papel clave dentro del sistema mediante el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (EMCFFAA) y su Comando Operacional de las Fuerzas Armadas (COFFAA), que continúan siendo los órganos de planificación, coordinación y ejecución del apoyo militar en emergencias. En el nivel territorial, los Comandos Conjuntos de Zonas de

Emergencia (CCZE) representan la estructura descentralizada de respuesta, distribuidos en dieciséis zonas —catorce bajo responsabilidad del Ejército Argentino y dos de la Armada Argentina— con la misión de articular medios y esfuerzos en coordinación con los Centros de Operaciones de Emergencia (COE) locales y provinciales, a fin de asegurar cobertura territorial, conducción coordinada y capacidad de respuesta oportuna. (Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, 2019; Ministerio de Defensa, 2024).

El Protocolo para el Funcionamiento del Sistema de Protección Civil (Ministerio de Defensa, 2024) complementa este marco normativo al definir los mecanismos de articulación entre la AFE, el Ministerio de Defensa y las jurisdicciones subnacionales. Este documento introduce el principio de subsidiariedad operacional, que prioriza la respuesta local con apoyo escalonado de los niveles provincial y federal, e institucionaliza el rol del COE como espacio de enlace técnico y político para la toma de decisiones coordinadas.

En la práctica, la interacción entre los CCZE, los COE y la AFE permite canalizar los requerimientos de apoyo militar en función de los efectos deseados, evitando duplicidad de esfuerzos y promoviendo la eficiencia operativa. La doctrina conjunta vigente (Protección Civil, PC 13-02, 2019) enfatiza que la intervención militar en emergencias debe regirse por objetivos de resultado y no por asignaciones de medios predeterminadas, preservando siempre la conducción civil.

Un ejemplo ilustrativo de esta arquitectura interinstitucional se observó en la Operación Quillango (2024), desplegada en las provincias de Chubut y Santa Cruz, donde la coordinación entre el COE provincial, los CCZE y las autoridades civiles permitió enfrentar con éxito las consecuencias de un fenómeno de nevadas extremas. La interoperabilidad lograda a través del empleo combinado de medios mecanizados, capacidades helitransportadas y comunicaciones conjuntas demostró que la eficacia operativa depende tanto de los recursos materiales como de la claridad de roles, la confianza interinstitucional y la comunicación oportuna.

En síntesis, el nuevo esquema institucional encabezado por la Agencia Federal de Emergencias (AFE) consolida una estructura de gobernanza interagencial más coherente y permanente, en la cual el Ministerio de Seguridad Nacional ejerce la conducción política, el Ministerio de Defensa aporta capacidades logísticas y técnicas, y las Fuerzas Armadas actúan bajo el principio de subordinación civil y en apoyo a la protección de la población. Este modelo refuerza el enfoque de planeamiento conjunto,

basado en la integración de capacidades, la interoperabilidad doctrinaria y la unidad de esfuerzo en todo el ciclo de la emergencia.

1.4. Coordinación estratégica y operacional

En el plano estratégico, la Secretaría de Coordinación Militar en Emergencias (SCME), creada mediante Decreto N° 50/2019, actúa como órgano rector en el ámbito del Ministerio de Defensa para la planificación, supervisión y articulación del empleo del instrumento militar en apoyo a la protección civil. Su función incluye la coordinación con el Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo (SINAGIR), la validación de requerimientos y la estandarización de procedimientos y ejercicios interinstitucionales.

A nivel operacional, el Comando Operacional de las Fuerzas Armadas (COFFAA) —a través de la Dirección Militar de Asistencia en Emergencias (DIMAE)— organiza y coordina el empleo de capacidades militares, articulando con los Comandos Conjuntos de Zona de Emergencia (CCZE) y los Centros de Operaciones de Emergencia (COE). Esta estructura garantiza que el apoyo militar responda a las prioridades establecidas por las autoridades civiles y se ejecute bajo criterios unificados de coordinación y eficiencia.

De acuerdo con el PC 23-10 Procedimientos para las Fuerzas Armadas en Misiones de Protección Civil, proyecto 2022, el planeamiento operacional incorpora criterios de flexibilidad y sincronización, priorizando la capacidad de adaptación frente a la dinámica de la crisis y asegurando un flujo continuo de información entre los niveles político–estratégico, operacional y táctico. En este marco, los oficiales de enlace y los COE desempeñan un rol crítico para garantizar cohesión interagencial, interoperabilidad y toma de decisiones oportuna.

Las Unidades Militares de Respuesta para Emergencias (UMRE), creadas en 2020, aportan un componente de despliegue rápido y especializado, reforzando la capacidad del sistema para actuar con inmediatez y precisión ante eventos de alto impacto. Integradas a los CCZE, contribuyen a acelerar la respuesta estatal, fortalecer la logística y garantizar un empleo eficiente de los recursos.

En síntesis, este esquema articulado entre la autoridad política, el nivel operacional conjunto y los organismos nacionales, provinciales y municipales permite consolidar una respuesta coordinada, eficiente y orientada a la protección de la población y la continuidad de las funciones críticas del Estado.

1.5. Organización de la respuesta y el Ciclo de la emergencia

La estructura nacional de respuesta ante emergencias se organiza de manera progresiva y descentralizada, siguiendo el principio de subsidiariedad establecido por el Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil (SINAGIR). Bajo este enfoque, las capacidades locales constituyen la primera línea de acción, ampliándose hacia los niveles provincial y federal únicamente cuando las capacidades jurisdiccionales resultan superadas (Ley 27.287, arts. 1 y 2 h); Decreto 383/2017, arts. 4.d y 11).

En el nivel municipal, los gobiernos locales activan sus planes de emergencia y movilizan los recursos inmediatos disponibles —bomberos, fuerzas policiales, servicios sanitarios, defensa civil y equipos especializados— para contener los efectos iniciales del evento y coordinar la asistencia a la población afectada.

Cuando la magnitud del evento supera la capacidad de respuesta local, interviene el nivel provincial, asumiendo la conducción y coordinación a través de sus organismos de protección civil, articulando recursos intermunicipales y desplegando equipos técnicos especializados.

Si el impacto del incidente excede las capacidades provinciales, se activa el nivel federal, donde el SINAGIR articula la participación de ministerios nacionales, organismos científicos-técnicos, fuerzas federales de seguridad y Fuerzas Armadas, estas últimas bajo conducción civil y en carácter subsidiario y complementario, conforme al marco normativo vigente (Decreto 383/2017, art. 17).

Este esquema se articula con el ciclo de la gestión integral del riesgo, que comprende seis fases: mitigación, prevención, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción (Ley 27.287, art. 2). Las etapas iniciales se orientan a reducir vulnerabilidades y fortalecer capacidades anticipatorias, mientras que la fase de respuesta prioriza la protección de la vida y la continuidad de servicios esenciales. Finalmente, la rehabilitación y la reconstrucción procuran restablecer la normalidad social y económica, incorporando aprendizajes orientados a mejorar la resiliencia ante futuros eventos.

En este contexto, la participación del instrumento militar se activa únicamente tras requerimiento formal de la autoridad competente, respondiendo a necesidades definidas por efectos deseados y no por asignación directa de medios, integrándose a los Centros de Operaciones de Emergencia (COE) y a los Comandos Conjuntos de Zona de Emergencia (CCZE) en coordinación con el EMCO. Este esquema garantiza

coherencia intergubernamental, unidad de comando y eficiencia operativa en favor de las comunidades afectadas.

1.6. Factores limitantes en la coordinación interagencial

Durante las operaciones en las que las Fuerzas Armadas prestan apoyo a organismos civiles de protección civil, emergen diversas barreras de carácter operativo y cultural que condicionan la eficacia del accionar conjunto. Estas dificultades no solo retrasan la ejecución de tareas críticas, sino que también afectan la unidad de propósito y la capacidad de establecer un cuadro de situación común.

En primer lugar, la interoperabilidad limitada de los sistemas de comunicaciones constituye un obstáculo recurrente. La diversidad tecnológica entre agencias, sumada a la ausencia de protocolos compartidos, puede restringir el flujo de información oportuna y precisa, fundamental para la toma de decisiones bajo condiciones dinámicas.

Asimismo, la insuficiente integración de protocolos y procedimientos interagenciales dificulta la planificación, ejecución y evaluación conjunta de las operaciones. La falta de mecanismos estandarizados y de ejercicios conjuntos reduce la capacidad de sincronización entre actores y debilita la coherencia operativa.

Otro desafío frecuente es la superposición de funciones y responsabilidades, lo cual genera duplicación de esfuerzos, vacíos de coordinación y pérdida de eficiencia táctica y logística. Este fenómeno se agrava cuando las cadenas de mando no están claramente definidas, dando lugar a incertidumbre en los niveles operativos y retrasos en la toma de decisiones.

A ello se suma la ausencia de terminología común y estándares compartidos, lo que puede conducir a interpretaciones divergentes respecto de las prioridades y los procedimientos, dificultando la construcción de un lenguaje operativo común.

La dimensión cultural también incide significativamente. La desconfianza interinstitucional y las rivalidades organizacionales pueden limitar el intercambio de información, generar reticencia a compartir recursos y obstaculizar la construcción de consensos. Diferencias en la cultura operacional —por ejemplo, estructuras jerárquicas militares frente a modelos civiles más flexibles— también pueden producir desajustes en ritmos de trabajo y estilos de liderazgo.

A nivel informativo, la dificultad para recolectar, validar y difundir información situacional de manera integrada impide consolidar un panorama común,

afectando la anticipación estratégica y la asignación prioritaria de recursos. Todo ello repercute en la definición y seguimiento de objetivos operativos comunes, elemento clave para asegurar una unidad de esfuerzo real.

Superar estas limitaciones requiere fortalecer los mecanismos de enlace permanente en los Centros de Operaciones de Emergencia (COE), institucionalizar ejercicios interagenciales, promover capacitaciones conjuntas y desarrollar tableros de situación interoperables (cartas de situación). Estas acciones contribuyen a consolidar la confianza, mejorar los flujos de información y garantizar el alineamiento doctrinario, principios esenciales tanto del planeamiento militar conjunto como de la gestión integral del riesgo en contextos modernos de emergencia.

En este sentido, la coordinación interagencial no solo depende de reglas claras, sino también de la capacidad de cada institución para comprender la lógica operativa del otro actor y ajustar sus propios procedimientos.

1.7. Conclusiones parciales del capítulo

El análisis desarrollado en este capítulo permite establecer que la conducción de operaciones de protección civil en zonas de emergencia en Argentina se asienta sobre un marco normativo y doctrinario sólido, que articula responsabilidades entre los niveles municipal, provincial y federal, y que incorpora al instrumento militar bajo el principio de subsidiariedad y conducción civil. La estructura organizada a partir del SINAGIR, complementada por las directivas del Estado Mayor Conjunto y los procedimientos conjuntos de empleo militar en emergencias, garantiza la existencia de mecanismos formales para la coordinación interagencial y el despliegue eficiente de capacidades civiles y militares.

No obstante, la revisión normativa y organizacional también evidencia que la existencia de estructuras y procedimientos formales, por sí sola, no asegura la eficacia operacional. La experiencia nacional e internacional demuestra que los logros y las dificultades en la gestión de emergencias se encuentran fuertemente condicionados por factores humanos y organizacionales. La comunicación clara y oportuna, el liderazgo adaptativo, la colaboración interinstitucional, la gestión emocional en contextos de presión y la creación de confianza entre actores con culturas organizacionales diferentes emergen como elementos decisivos para alcanzar la unidad de esfuerzo y la coordinación operacional en el terreno.

En síntesis, la capacidad del Estado para responder de manera efectiva a

emergencias no solo depende de la normativa, la estructura y el equipamiento disponible, sino también del desarrollo de habilidades blandas que faciliten la cooperación cívico-militar, que reduzcan fricciones institucionales y potencien la toma de decisiones en entornos complejos. Sobre estos aspectos intangibles, pero determinantes para la eficacia operacional, se profundizará en el Capítulo II, centrado en el estudio del factor humano en el planeamiento conjunto y en el rol trascendental de las competencias socioemocionales para la conducción de operaciones en zonas de emergencia.

CAPÍTULO II: Habilidades blandas para la colaboración interagencial en la conducción de operaciones de protección civil.

2.1. Introducción

La conducción de operaciones en zonas de emergencia requiere no solo una arquitectura organizativa definida y un marco normativo sólido, sino también un elevado nivel de competencias humanas que permitan articular esfuerzos entre instituciones con culturas, estructuras y procedimientos distintos. En este contexto, las habilidades blandas constituyen un eje central para la coordinación interagencial, dado que facilitan la comunicación efectiva, la toma de decisiones bajo presión, la gestión emocional y el liderazgo orientado a la colaboración.

A diferencia de las capacidades técnico-operativas, tradicionalmente asociadas a procedimientos estandarizados, las habilidades blandas se vinculan con la forma en que las personas interactúan, gestionan información, construyen confianza y conducen equipos heterogéneos en contextos dinámicos. Tal como señalan Goleman (2018) y Boyatzis (2013), estas competencias representan factores críticos para el desempeño en escenarios de alta incertidumbre y exigencia emocional.

En el ámbito operacional del planeamiento militar conjunto, donde confluyen las Fuerzas Armadas, organismos de protección civil, fuerzas de seguridad, autoridades sanitarias, entidades no gubernamentales y otras privadas, estas competencias resultan determinantes para sostener un trabajo cooperativo en escenarios de alta presión, incertidumbre y riesgo.

La experiencia reciente confirma esta afirmación. Operaciones como Belgrano I y II durante la pandemia de COVID-19, las inundaciones de Comodoro Rivadavia

en 2017, los incendios forestales en el Delta del Paraná (2022) y las respuestas a nevadas extremas en la Patagonia (2024) evidencian que la eficacia operativa depende tanto de los recursos materiales como de la capacidad para establecer entendimiento mutuo, coordinar roles, generar confianza y asegurar canales fluidos de comunicación. En todos estos casos, la claridad en los enlaces interinstitucionales, el flujo permanente de información validada y el liderazgo colaborativo resultaron determinantes para evitar duplicidades, reducir fricciones y maximizar el efecto conjunto.

Este capítulo analiza las habilidades blandas y los mecanismos de comunicación más relevantes para fortalecer la interoperabilidad cívico-militar durante el proceso de planeamiento militar conjunto. Se combina una revisión teórica con evidencia empírica obtenida mediante entrevistas a personal militar y civil con experiencia en operaciones de emergencia, con el propósito de identificar buenas prácticas, desafíos recurrentes y oportunidades de mejora. De esta manera, se busca demostrar que el desarrollo sistemático de competencias humanas constituye un componente indispensable para la conducción exitosa de operaciones interagenciales.

2.2. El factor humano en el planeamiento militar conjunto

La conducción de operaciones en zonas de emergencia, al desarrollarse en entornos de alta incertidumbre y urgencia, requiere algo más que protocolos y capacidades técnicas: exige personas con habilidades para tomar decisiones acertadas bajo presión, adaptarse a contextos cambiantes y colaborar con actores de diversa procedencia institucional.

En este sentido, el factor humano adquiere un rol estratégico dentro del proceso de planeamiento, al integrar habilidades cognitivas, emocionales y sociales que influyen en la toma de decisiones, en la coordinación interagencial y en la construcción de cohesión entre actores de diversa procedencia institucional. Como señalan Boyatzis y McKee (2013), las competencias socioemocionales —tales como la autogestión, la empatía y la comunicación efectiva— son determinantes para liderar equipos en contextos de presión e incertidumbre, características propias de las operaciones de protección civil.

A diferencia de los escenarios convencionales, las operaciones interagenciales de protección civil se apoyan en una coordinación multinivel, donde confluyen jerarquías militares, autoridades civiles, organismos técnicos y actores locales. Esta multiplicidad de actores impone el desafío de lograr una integración funcional sin

diluir la identidad institucional ni comprometer la eficacia operacional. Allí es donde el factor humano se vuelve clave, ya que actitudes como la predisposición al diálogo, la capacidad de interpretar distintos lenguajes organizacionales y el respeto por los tiempos y lógicas ajenas son tan relevantes como los medios y recursos disponibles.

En contextos donde no existe una subordinación directa entre todos los actores participantes, la calidad de las relaciones humanas y la confianza interpersonal constituyen la base para un planeamiento eficaz. Muchos de los logros operativos no se deben solamente al cumplimiento de procedimientos normados, sino a la proactividad, empatía y sentido de responsabilidad compartida de los individuos involucrados.

La doctrina militar conjunta nacional también reconoce esta realidad. Tanto el reglamento PC-13-02 y PC-23-10, destacan que el éxito de las operaciones conjuntas requiere relaciones fluidas, canales de comunicación expeditos y un clima de cooperación sostenida entre las instituciones. En el nivel operacional, la eficacia del planeamiento no solo depende de la aplicación del procedimiento conjunto, sino de la habilidad de los planificadores para integrar perspectivas, procesar información incompleta, priorizar bajo presión y sostener el entendimiento común de la situación (EMCO, 2019; 2022).

Asimismo, el trabajo en equipos conjuntos implica aceptar distintos ritmos de decisión, marcos legales, lenguajes operativos y culturas organizacionales. Como plantea Mintzberg (2003), las organizaciones públicas y militares presentan configuraciones estructurales específicas, y su interacción requiere mecanismos de adaptación más allá de las reglas formales, apoyándose en liderazgo, relaciones interpersonales y capacidad de negociación.

De este modo, el factor humano en el planeamiento militar conjunto debe concebirse como un componente dinámico: combina conocimientos doctrinarios y técnicos con habilidades blandas que fomentan la cohesión, la adaptabilidad y la interoperabilidad.

Reconocer esta dimensión constituye el primer paso para fortalecer procesos de formación, entrenamiento y diseño organizacional que preparen a los cuadros de las FFAA para operar con eficacia en escenarios interagenciales, generar consensos, liderar equipos diversos y sostener el principio de unidad de esfuerzo en beneficio de la población afectada.

En consecuencia, la dimensión humana constituye un componente estructural

del planeamiento militar conjunto, determinando la calidad de la coordinación interagencial y, en última instancia, la eficacia de la respuesta frente a situaciones de emergencia.

2.3. Liderazgo y la cultura organizacional en entornos interagenciales

En entornos interagenciales, el liderazgo excede la autoridad formal basada en jerarquía y se orienta hacia la influencia, la articulación y la construcción de consensos. A diferencia del modelo tradicional de mando directo propio del ámbito militar, la coordinación con organismos civiles demanda un liderazgo capaz de operar en estructuras menos verticales, donde la legitimidad se construye a través de la confianza, la comunicación clara y la orientación a objetivos compartidos (Boyatzis & McKee, 2013).

De este modo, el líder interagencial debe integrar capacidades vinculadas a la inteligencia emocional, la adaptabilidad, la escucha activa y la negociación, promoviendo la sinergia entre instituciones con competencias diversas y con distintos marcos normativos y administrativos. Esta concepción coincide con lo planteado por Goleman (2018) respecto del liderazgo resonante, que sostiene que en situaciones de alta presión el componente emocional y relacional resulta determinante para sostener el clima de trabajo y la cohesión del equipo.

En el ámbito del planeamiento conjunto, este estilo de liderazgo contribuye a minimizar fricciones, acelerar la toma de decisiones y asegurar alineación entre las partes, incluso en escenarios dinámicos y bajo condiciones de incertidumbre. La doctrina conjunta argentina también enfatiza este enfoque, destacando la importancia del liderazgo colaborativo y del establecimiento de enlaces permanentes para garantizar la coordinación civil-militar en emergencias (EMCO, PC 23-10, 2022).

La interacción entre Fuerzas Armadas y organismos civiles plantea particularidades derivadas de sus diferencias estructurales, normativas y culturales. Las FFAA se organizan bajo un esquema jerárquico con alta estandarización, disciplina y centralización decisoria, orientado a la eficacia operativa y al cumplimiento de órdenes en marcos temporales definidos. En contraste, muchos organismos civiles responden a estructuras más horizontales, con mayor flexibilidad decisional, procesos administrativos propios y tiempos de gestión más extensos (Mintzberg, 2003).

Estas diferencias pueden manifestarse en divergencias sobre ritmos de trabajo,

estilos de comunicación, esquemas de prioridades y metodologías de coordinación. La falta de comprensión mutua puede generar fricciones y eventuales solapamientos o vacíos en la ejecución operativa.

Por ello, el reconocimiento y respeto por las particularidades de cada institución constituye un componente crítico para lograr interoperabilidad. La experiencia internacional y nacional demuestra que la capacitación conjunta, los ejercicios combinados y la presencia de oficiales de enlace son herramientas clave para reducir brechas culturales, consolidar la confianza institucional y facilitar la toma de decisiones unificada (FEMA, 2017; OCHA, 2018 y EMCO, PC 13-02, 2019).

En síntesis, la comprensión del liderazgo como fenómeno relacional y el entendimiento de las diferencias culturales y estructurales entre organizaciones conforman pilares fundamentales para la planificación efectiva y la conducción exitosa de operaciones interagenciales en entornos de emergencia.

2.4. Competencias interpersonales en la conducción interagencial

La conducción de operaciones de protección civil en entornos de crisis exige competencias humanas que complementen las capacidades técnicas y doctrinarias tradicionales. La empatía, la adaptabilidad, la gestión emocional y la capacidad para trabajar de manera colaborativa constituyen factores decisivos para sostener la cohesión interinstitucional y la eficacia operacional bajo presión. Tal como plantean Goleman (2018) y Boyatzis y McKee (2013), estas habilidades permiten interpretar contextos complejos, gestionar tensiones y mantener un liderazgo eficaz en situaciones de incertidumbre y alta exigencia emocional. En escenarios cambiantes, donde la información puede ser incompleta y los tiempos para la toma de decisiones son reducidos, la comprensión de las necesidades y limitaciones de los distintos actores resulta fundamental para garantizar un planeamiento conjunto ágil y eficiente.

En cuanto al trabajo colaborativo, la incertidumbre y la presión social o mediática propias de las emergencias demandan equipos capaces de coordinar acciones de manera cohesionada y orientada a objetivos comunes. Este desempeño combinado se construye sobre la base de la confianza mutua, la definición clara de roles y la capacidad de integrar perspectivas diversas. Como destacó el Teniente Coronel (R) Ricardo Becerra Serial, “un trabajo en equipo bien organizado permite la complementación de habilidades y recursos, lo que mejora la capacidad para abordar diferentes aspectos durante la crisis [...] aunque esta cooperación no debe ser

improvisada” (R. Becerra Serial, comunicación personal, 19 de septiembre de 2024). De allí la importancia de los protocolos previos, la capacitación y entrenamiento conjunto y las reuniones de coordinación anticipadas, que fortalecen la capacidad del sistema para responder de manera ordenada aun en condiciones de elevada presión operacional.

Con respecto a la comunicación efectiva como vector crítico, la coordinación interagencial requiere canales formales e informales que permitan transmitir información clara, oportuna y bidireccional. La comunicación efectiva es un elemento estructural del planeamiento conjunto, ya que evita duplicación de esfuerzos, malentendidos, reduce errores tácticos y asegura la retroalimentación necesaria entre los distintos niveles de la conducción. Como afirmó el Comandante Mayor Mario Esteban Mercado del cuartel de bomberos voluntarios de Guernica, “la comunicación se convierte en el punto neurálgico cuando lo que está en juego es la vida o la evacuación de personas, especialmente cuando se trabaja con organizaciones que no tienen la misma doctrina ni lenguaje técnico” (M. E. Mercado, comunicación personal, 20 de agosto de 2024). La interoperabilidad entre sistemas de información y comunicaciones es, por tanto, indispensable para consolidar un entendimiento común de la situación y garantizar decisiones coherentes en tiempo real.

Relacionado con el liderazgo colaborativo y la gestión de conflictos, las operaciones interagenciales exigen un estilo de conducción orientado al consenso, la escucha activa y la construcción de acuerdos. En este tipo de operaciones no siempre existe una subordinación orgánica directa, por lo que la autoridad formal debe complementarse con la capacidad de influir, mediar y facilitar la cooperación entre actores con distintas competencias institucionales. El General de Brigada (R) Antonio Saumell Robert relató una experiencia en la cual la resolución de tensiones entre agencias provinciales y municipales, comenzaron a disputarse la ejecución de una tarea operativa debido a la alta visibilidad mediática asociada a la acción durante el ejercicio “SOLIDARIDAD” (2016) fue posible gracias a una intervención de un Jefe de COE, basada en liderazgo integrador y negociación colaborativa, priorizando el objetivo de la misión sobre los intereses particulares (A. Saumell Robert, comunicación personal, 25 de agosto de 2024). Del mismo modo, la gestión emocional y la resolución constructiva de conflictos fortalecen el desempeño conjunto y reducen la posibilidad de rupturas operativas, el Teniente Coronel (R) Becerra Serial relata un caso ilustrativo en el que esta habilidad resultó determinante para superar tensiones

surgidas durante una operación de emergencia por inundaciones. La falta de claridad en la asignación de responsabilidades generó fricciones entre equipos civiles y militares, afectando la coordinación y los tiempos de respuesta. La intervención oportuna de un oficial, mediante un enfoque empático y mediador, permitió canalizar las demandas de cada agencia, establecer acuerdos sobre prioridades y restablecer el trabajo colaborativo. Esta acción no solo resolvió el conflicto, sino que optimizó el desempeño operativo conjunto (R. Becerra Serial, comunicación personal, 19 de septiembre de 2024).

Estos ejemplos demuestran que la inteligencia emocional, la empatía y la capacidad de conducir bajo presión son componentes ineludibles para garantizar la unidad de esfuerzo y la eficacia en escenarios de emergencia.

2.5. Comunicación y coordinación interagencial en el planeamiento conjunto

En el marco del planeamiento militar conjunto, la comunicación efectiva se establece como un componente esencial para coordinar esfuerzos, consolidar información y tomar decisiones oportunas en contextos donde confluyen organismos con culturas operativas distintas (FEMA, 2017; Naciones Unidas-OCHA, 2018). La interacción entre fuerzas armadas, autoridades civiles, agencias técnicas y actores locales demanda no solo canales ágiles, sino también la integración coherente de los canales formales e informales de transmisión de información, los cuales permiten sostener la sincronización operacional y evitar fricciones en momentos críticos.

Desde una perspectiva estructural, los canales formales cumplen un rol central al proporcionar legitimidad, trazabilidad y orden en la toma de decisiones. Las órdenes verbales y escritas, los partes diarios, los informes de situación y los reportes de los Centros de Operaciones de Emergencia (COE) constituyen los medios institucionales que garantizan el registro de decisiones operacionales, la distribución de tareas y el seguimiento del desarrollo de las operaciones. A nivel militar, los Comandos Conjuntos de Zonas de Emergencia (CCZE) aseguran la conducción jerárquica y articulan la relación con autoridades civiles, consolidando un entramado de comunicación ascendente, descendente y transversal que sostiene la economía de fuerzas en situaciones de crisis. En este sentido, la dimensión formal de la comunicación no solo organiza los flujos informativos, sino que asegura los principios de responsabilidad funcional, conducción centralizada y descentralización de la ejecución, principio rector de la respuesta a emergencias (Ley 27.287; Decreto

383/2017).

Sin embargo, más allá de los mecanismos institucionales, la experiencia operativa demuestra que los canales informales desempeñan un papel determinante en la resolución de contingencias inmediatas. El uso de mensajería instantánea, contactos directos entre mandos, llamadas telefónicas y vínculos personales previamente establecidos contribuyen a agilizar la toma de decisiones y anticipar acciones que luego son formalizadas a través de los canales oficiales. Testimonios recopilados en entrevistas coinciden en que estas vías alternativas permiten destrabar situaciones urgentes y gestionar recursos con rapidez, especialmente en fases críticas donde el tiempo constituye un factor decisivo. No obstante, la agilidad propia de la comunicación informal debe equilibrarse con la necesidad de mantener registros oficiales, de modo que la flexibilidad operativa no comprometa la transparencia ni la trazabilidad de la gestión de emergencias.

La eficacia del flujo de información en escenarios interagenciales requiere garantizar que las comunicaciones funcionen en tres direcciones complementarias: ascendente, para retroalimentar a los niveles de conducción operacional con información del terreno; descendente, para transmitir órdenes y orientar el empleo de capacidades; y transversal, para asegurar la coordinación entre organismos de diferentes jurisdicciones. Esta dinámica demanda la existencia de protocolos interoperables y un lenguaje operativo común, que idealmente sea entrenado y validado en ejercicios previos. Tal como plantea la doctrina del Sistema de Comando de Incidentes (FEMA, 2017) y del SINAGIR, la estandarización de procedimientos reduce ambigüedades y fortalece la acción unificada en el terreno.

En cuanto al factor tecnológico, las operaciones recientes han demostrado que las herramientas digitales potencian la capacidad de análisis situacional, monitoreo y enlace entre actores distribuidos geográficamente. Plataformas de gestión de emergencias, tableros digitales, comunicaciones satelitales y sistemas de reporte georreferenciado permiten construir una imagen operativa en tiempo real y mejorar la toma de decisiones. Sin embargo, persisten brechas significativas en interoperabilidad tecnológica entre organismos, producto de limitaciones presupuestarias, niveles heterogéneos de capacitación y la existencia de sistemas no compatibles. Como señaló Gonzalo Ratner, director general de Protección Civil de la ciudad de Rosario de Santa Fe, el desafío no solo consiste en contar con la tecnología, sino también en “unificar canales exclusivos de comunicación para líderes” y sostener la continuidad

institucional de los espacios de coordinación, ya que la virtualidad puede facilitar la participación, pero reducir la calidad de la comunicación no verbal (G. Ratner, comunicación personal, 27 de agosto de 2024). En la misma línea, el jefe de operaciones de la empresa UTV Aero-emergencias de Santa Fe, Fernando Scabuso destacó que los vínculos interpersonales previos obtenidos en capacitaciones permitieron “romper celos profesionales y obtener autorizaciones excepcionales” en un rescate crítico (F. Scabuso, comunicación personal, 16 de agosto de 2024), evidenciando que la interoperabilidad es tanto un desafío técnico como humano.

Finalmente, el análisis de barreras comunicacionales recurrentes permite identificar la ausencia de un lenguaje técnico común, tensiones derivadas de intereses políticos, disociaciones jurisdiccionales, incompatibilidad tecnológica y falta de continuidad en las reuniones de coordinación como los principales factores que afectan la eficacia operativa. Así fue cómo lo describió César Schindele, en ocasiones la resolución depende de habilidades interpersonales y negociaciones informales (C. Schindele, comunicación personal, 2 de octubre de 2024), mientras que Marcos Escajadillo Grosso, Secretario de Protección Civil de Santa Fe, enfatizó la urgencia de centralizar la conducción para ordenar actores que responden a mandos distintos (M. E. Escajadillo Grosso, comunicación personal, 15 de agosto de 2024). Frente a estas limitaciones, las estrategias superadoras convergen en recomendaciones sólidas: fortalecer la planificación anticipada, promover capacitaciones y entrenamientos conjuntos, institucionalizar el Comando de Incidentes como marco de coordinación, designar enlaces especializados y adoptar guías operativas multiactorales. Al integrar estos elementos, la comunicación se consolida como una capacidad vital y un recurso crítico para garantizar la coherencia, la efectividad y la legitimidad de las operaciones de emergencia en el ámbito interagencial.

2.6. Evidencia empírica y lecciones aprendidas: casos operativos y entrevistas

La evidencia recogida a partir de entrevistas y experiencias operacionales permite observar cómo el Proceso de Planeamiento Militar Conjunto se materializa en la práctica y de qué modo las habilidades blandas inciden directamente en los resultados alcanzados. Tanto en ejercicios como en operaciones reales, la interacción entre actores civiles y militares visibiliza patrones comunes, tensiones recurrentes y mecanismos de coordinación que trascienden lo doctrinario para situarse en el plano humano y relacional, confirmando la relevancia estratégica del factor humano en

contextos de emergencia (Boyatzis & McKee, 2013; Goleman, 2018).

2.6.1. Experiencias operativas y testimonios clave

Un ejemplo significativo es el proporcionado por el General de Brigada Antonio Saumell Robert, quien relató un episodio durante el Ejercicio “Solidaridad 2016”, en el cual surgió un conflicto entre dos agencias —una municipal y otra provincial— respecto a la ejecución de una actividad operativa de alto impacto mediático. La situación fue resuelta mediante un liderazgo colaborativo ejercido por el Comandante del Centro de Operaciones de Emergencia (COE), quien apeló a la empatía, la escucha activa y la negociación para desactivar el conflicto y promover una solución consensuada (A. Saumell Robert, comunicación personal, 25 de agosto de 2024). Este caso confirma que la autoridad técnica solo resulta efectiva cuando está acompañada de legitimidad interpersonal y capacidad para gestionar tensiones interinstitucionales.

En la misma línea, el Teniente Coronel (R) Ricardo Becerra Serial destacó que “un trabajo en equipo bien organizado permite la complementación de habilidades y recursos, lo que mejora la capacidad para abordar diferentes aspectos de la crisis, desde la evacuación hasta la distribución de ayuda humanitaria”, subrayando que el éxito depende de planes y protocolos previamente consensuados que establezcan roles y responsabilidades (R. Becerra Serial, comunicación personal, 19 de septiembre de 2024). Asimismo, describió una operación de respuesta a inundaciones en Santa Fe, en la cual surgieron fricciones entre equipos civiles y militares debido a diferencia en la asignación de prioridades; la intervención mediadora de un oficial del Ejército Argentino, permitió restablecer la cohesión mediante un enfoque dialogado que ordenó responsabilidades, restableció prioridades operativas y garantizó la continuidad de las operaciones, devolviendo la confianza mutua entre las agencias participantes.

Desde la perspectiva civil, el Comandante Mayor Mario Esteban Mercado, Bomberos Voluntarios de Guernica, expresó su experiencia en los incendios del Delta del Paraná, destacando que la conjunción de medios terrestres y aéreos bajo un espíritu colaborativo permitió superar barreras físicas y organizacionales, sosteniendo la moral del personal y la eficiencia operativa (M. E. Mercado, comunicación personal, 20 de agosto de 2024).

Por su parte, Gonzalo Ratner, Director General de Protección Civil de Rosario

de Santa Fe, identificó la flexibilidad institucional como factor clave en el derrumbe de calle Salta 2141 (2013), remarcando la capacidad de los funcionarios para asumir funciones operativas más allá de sus jerarquías formales, promoviendo una conducción adaptativa del COE (G. Ratner, comunicación personal, 27 de agosto de 2024).

Desde el ámbito corporativo, la entrevista realizada a Fabio Lugo Uvamoesch, Director Corporativo de Seguridad Personal y Patrimonial de TECpetrol, aportó una perspectiva complementaria sobre la coordinación interagencial en escenarios de urgencia. Lugo resaltó que la eficacia operativa depende, en gran medida, del conocimiento previo entre actores, la construcción de vínculos profesionales y la confianza sostenida en el tiempo, factores que facilitan el trabajo conjunto cuando se desencadena un evento crítico. Según destacó, “sin una relación institucional consolidada, las primeras acciones tras una emergencia difícilmente arrojen resultados óptimos”, enfatizando la importancia de desarrollar entrenamientos conjuntos y mantener canales permanentes de comunicación (F. Lugo Uvamoesch, comunicación personal, 11 de noviembre de 2025).

El entrevistado resaltó también que el planeamiento militar conjunto constituye una herramienta valiosa para articular esfuerzos entre organizaciones, debido a su capacidad logística, la claridad de roles, la disciplina operativa y la coherencia del proceso para la toma de decisiones. Asimismo, destacó que las habilidades blandas —como el liderazgo colaborativo, la comunicación clara, la gestión emocional y el trabajo en equipo— son esenciales para integrar capacidades heterogéneas y sostener la continuidad operativa aún bajo presión. Este enfoque, proveniente del sector privado, refuerza la relevancia del componente humano y valida la hipótesis central de esta investigación sobre la importancia de la comunicación efectiva y la cooperación interagencial en situaciones de emergencia (F. Lugo Uvamoesch, comunicación personal, 11 de noviembre de 2025).

En un enfoque complementario, Fernando Scabuso, jefe de operaciones de UTV Aero emergencias, relató que durante incendios forestales en Rosario fue necesario “romper celos profesionales y obtener autorizaciones excepcionales” para ejecutar un rescate nocturno, lo cual fue posible gracias a vínculos de confianza generados en entrenamientos previos (F. Scabuso, comunicación personal, 16 de agosto de 2024). Ello refuerza que la interoperabilidad se construye antes de la emergencia y se pone a prueba en el terreno (FEMA, 2017; OCHA, 2018).

Conjuntamente, tanto Marcos Escajadillo (Secretario de Protección Civil de Santa Fe) como César Schindele Presidente de la Fundación Argentina para el Progreso (FUNAPRO) subrayaron la importancia de centralizar tempranamente la conducción y gestionar intereses políticos mediante diálogo e inteligencia emocional, destacando que “la planificación previa y el liderazgo horizontal son indispensables para un trabajo robusto y eficiente” (M. E. Escajadillo Grosso, comunicación personal, 15 de agosto de 2024; C. Schindele, comunicación personal, 2 de octubre de 2024). Estos ejemplos, provenientes de diversos actores, coinciden en que la eficacia del planeamiento conjunto no reside exclusivamente en el conocimiento doctrinario o en la rigidez procedimental, sino en la capacidad de las personas para generar vínculos de confianza, interpretar el entorno con sensibilidad institucional y adaptarse a dinámicas cambiantes sin perder el foco en los objetivos comunes. En definitiva, el capital humano y sus habilidades blandas liderazgo, comunicación, resolución de conflictos, trabajo colaborativo constituyen el verdadero motor de la articulación civil-militar en contextos de emergencia.

Además de los testimonios recogidos en entrevistas, resulta oportuno incorporar la perspectiva aportada por el medio especializado *Pucará Defensa*, que recientemente destacó que “*el cerebro militar es el único capacitado para poder llevar adelante una catástrofe*” debido a su capacidad de planificación, mando unificado y coordinación operativa en escenarios complejos (Pucará Defensa, Noviembre de 2025).

El artículo resalta que la estructura del instrumento militar —su disciplina, la organización modular de medios y la posibilidad de integrar capacidades logísticas, aéreas, terrestres y de comunicaciones— lo convierten en un actor indispensable cuando los recursos civiles resultan insuficientes.

Esta reflexión refuerza las tendencias observadas en las operaciones analizadas, como Belgrano I y II o Quillango 2024, donde la rápida movilización de medios, la interoperabilidad y la construcción de consensos operativos fueron determinantes para garantizar la protección de la población.

Asimismo, la valoración del rol militar presentada en la nota coincide con los testimonios de Saumell Robert, Becerra Serial, Mercado y otros referentes civiles, quienes señalaron la importancia del liderazgo colaborativo, el planeamiento anticipado y la comunicación fluida para superar fricciones interagenciales.

En síntesis, la evidencia periodística y operativa converge en que el componente militar aporta no solo recursos materiales, sino también la conducción estratégica necesaria para articular una respuesta integral en emergencias de gran magnitud.

2.6.2. Operación Belgrano I y II (2019–2020): despliegue logístico y coordinación interagencial en pandemia.

Frente a la emergencia sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19, el Estado argentino implementó una respuesta integral bajo la conducción del Ministerio de Defensa, mediante el Comando Operacional de las Fuerzas Armadas. En este contexto, se lanzaron las operaciones Belgrano I y Belgrano II, orientadas a brindar apoyo logístico, sanitario y humanitario en todo el país, priorizando a las comunidades más vulnerables. Estas operaciones marcaron un hito en la articulación interagencial en contextos de emergencia, destacándose el empleo sistemático del planeamiento militar conjunto. (Ministerio de Defensa, 2021)

El despliegue incluyó tareas de distribución de alimentos, instalación de hospitales de campaña, traslados de insumos críticos, desinfección de espacios públicos y asistencia directa a comunidades aisladas. Las Fuerzas Armadas coordinaron acciones con ministerios nacionales, gobiernos provinciales y municipales, organismos como la Cruz Roja Argentina, Defensa Civil, organizaciones barriales y religiosas. Se pusieron en marcha los Centros de Operaciones de Emergencia (COE) y se aplicaron criterios de Comando Unificado para asegurar la sincronización de esfuerzos y el uso eficiente de los recursos.

Como destaca el General de Brigada (R) Antonio Saumell Robert, ex Director de Emergencias (DIMAE) del Estado Mayor Conjunto de las FFAA en el año 2015, “la operación fue una prueba concreta de que el planeamiento militar conjunto es eficaz para integrar capacidades civiles y militares, y que el entrenamiento previo en ejercicios como ‘Solidaridad’ fue clave para actuar con rapidez y cohesión” (A. Saumell Robert, comunicación personal, 25 de agosto de 2024).

Más allá de lo logístico, Belgrano I y II ofrecieron aprendizajes sobre el componente humano de las operaciones. Oficiales, suboficiales, soldados, agentes civiles, personal de bomberos voluntarios y personal sanitario debieron interactuar bajo presión, enfrentando incertidumbre, miedo y condiciones sanitarias extremas. La empatía, la comunicación clara, la contención emocional y el liderazgo flexible fueron

esenciales para sostener la moral del personal y para generar confianza entre las comunidades asistidas.

2.6.3. Operación Quillango (junio de 2024): respuesta ante nevadas extremas en la Patagonia.

Durante el mes de junio de 2024, el fenómeno climático provocó intensas nevadas en la Patagonia austral, afectando especialmente a las provincias de Santa Cruz y Chubut. La acumulación de nieve y hielo aisló a un número importante de pobladores rurales, provocó interrupciones masivas en rutas y caminos secundarios, y dejó sin acceso a servicios básicos a comunidades vulnerables. Frente a este escenario, el Ejército Argentino desplegó la Operación Quillango, en articulación con fuerzas de seguridad, organismos de Protección Civil, Vialidad provincial, servicios sanitarios y organizaciones no gubernamentales. (Ministerio de Defensa de la Nación, 2024)

La operación se condujo mediante el Proceso de Planeamiento Militar Conjunto, bajo la dirección del Comando de la IX Brigada Mecanizada y en estrecha coordinación con el Centro de Operaciones de Emergencia (COE) provincial. Se emplearon medios mecanizados, cocinas de campaña, equipos de rescate y evacuación, para el relevamiento y la evacuación de personas aisladas. El éxito de la operación no solo residió en la disponibilidad de medios materiales, sino en la capacidad de las FFAA y organizaciones civiles para operar en entornos de alta complejidad geográfica, climática y emocional.

La experiencia dejó como lección operativa que la planificación interagencial efectiva debe contemplar no solo los recursos y los procedimientos, sino también las habilidades blandas: liderazgo compartido, comunicación efectiva, empatía y capacidad de respuesta flexible. En un entorno donde cada minuto cuenta y las condiciones pueden cambiar en cuestión de horas, estos factores humanos fueron determinantes para garantizar el rescate, la asistencia humanitaria y la seguridad del personal desplegado.

2.6.4. Síntesis de lecciones aprendidas

El análisis de estas experiencias permite afirmar que:

- La coordinación interagencial se sostiene tanto en doctrina como en vínculos de confianza.

- La comunicación clara y oportuna es un factor crítico para evitar fricciones.
- El liderazgo colaborativo y la inteligencia emocional facilitan decisiones bajo presión.
- La preparación previa, entrenamiento conjunto y conocimiento mutuo fortalecen la interoperabilidad.
- La flexibilidad y adaptabilidad son indispensables ante escenarios dinámicos.
- Ninguna agencia puede resolver una crisis compleja de manera aislada.

En coherencia con lo expuesto en capítulos previos, la evidencia empírica confirma que el Proceso de Planeamiento Militar Conjunto no solo es una herramienta técnica de diseño operacional, sino también un proceso social que demanda habilidades blandas, liderazgo empático y compromiso interagencial sostenido (Goleman, 2018; OCHA, 2018).

2.7. Conclusiones parciales del capítulo

Las experiencias analizadas demuestran que la efectividad del planeamiento militar conjunto en operaciones de protección civil depende de la integración equilibrada entre capacidades técnicas, marcos doctrinarios y habilidades humanas. La comunicación efectiva, el liderazgo colaborativo, la empatía institucional y la construcción de confianza interagencial emergen como pilares fundamentales para la toma de decisiones y el logro de resultados operativos en escenarios de crisis.

Las operaciones Belgrano I/II y Quillango, junto con los testimonios de responsables civiles y militares, validan empíricamente la hipótesis de este trabajo: la gestión de emergencias exige cooperación interinstitucional y el desarrollo de habilidades blandas que potencien la interoperabilidad y la unidad de esfuerzo. En consecuencia, el planeamiento conjunto se consolida no solo como herramienta técnica, sino como proceso humano y estratégico orientado al bien común y la protección de la población.

CONCLUSIONES FINALES

El presente trabajo permitió analizar, desde una perspectiva teórico-práctica, la aplicación del Proceso de Planeamiento Militar Conjunto (PPMC) como herramienta para optimizar la conducción de operaciones de protección civil en zonas de emergencia, con especial énfasis en la colaboración interagencial entre las Fuerzas Armadas (FFAA) y los organismos civiles. El recorrido de la investigación evidenció que la eficacia de dichas operaciones no depende exclusivamente de la existencia de estructuras normativas o de capacidades materiales, sino del desarrollo de competencias humanas, comunicacionales y organizacionales que permitan integrar esfuerzos diversos bajo un propósito común.

En correspondencia con el problema de investigación, se comprobó que la coordinación entre agencias civiles y militares presenta aún importantes desafíos derivados de las diferencias culturales, doctrinarias y estructurales entre instituciones. Si bien el marco jurídico argentino —compuesto por la Ley N.º 23.554 de Defensa Nacional, la Ley N.º 24.059 de Seguridad Interior y la Ley N.º 27.287 de Gestión Integral del Riesgo y Protección Civil— ha avanzado en la definición de responsabilidades y principios de cooperación, persisten vacíos en la estandarización de procedimientos de planificación conjunta y en la delimitación precisa de las funciones durante la fase operativa (Ministerio de Defensa de la Nación, 2020; EMCO, PC 13-02, 2019).

Del análisis doctrinario y normativo desarrollado en el Capítulo I se concluye que el PPMC constituye un método eficaz para articular los niveles estratégico, operacional y táctico de la conducción en emergencias. No obstante, su aplicación a contextos interagenciales requiere incorporar principios de flexibilidad, interoperabilidad y liderazgo colaborativo, de manera que el planeamiento no se limite al ámbito militar, sino que contemple la diversidad institucional propia de la gestión integral del riesgo. En este sentido, la Secretaría de Coordinación Militar en Emergencias (SCME) y los Comandos Conjuntos de Zonas de Emergencia (CCZE) representan estructuras idóneas que funcionan como puente operativo entre las capacidades del instrumento militar y los requerimientos priorizados por la autoridad civil, siempre bajo conducción política y con respeto a la jurisdicción correspondiente.

El Capítulo II, centrado en el componente humano y comunicacional, permitió confirmar que las habilidades blandas —empatía, adaptabilidad, comunicación efectiva, trabajo en equipo y gestión emocional— constituyen factores críticos para la

conducción interagencial. La evidencia recogida en entrevistas con personal militar y civil demostró que los resultados más exitosos se obtuvieron cuando los líderes priorizaron la escucha activa, la confianza y el consenso por sobre la imposición jerárquica. Tal como señalan Boyatzis y McKee (2013) y Goleman (2018), el liderazgo resonante y la inteligencia emocional son determinantes para mantener la cohesión y la motivación en contextos de alta presión y cambio constante.

Los casos analizados, Operación Belgrano I y II y Operación Quillango, ofrecieron una validación empírica del modelo teórico. En el primero, las FFAA integraron esfuerzos logísticos y sanitarios durante la pandemia de COVID-19, articulando con organismos nacionales y locales bajo el Comando Operacional del Estado Mayor Conjunto, lo que demostró la efectividad del planeamiento conjunto y de los mecanismos de comunicación formal a gran escala (Ministerio de Defensa de la Nación, 2020). En el segundo, la respuesta ante nevadas extremas en la Patagonia austral (Ministerio de Defensa de la Nación, 2024) evidenció la relevancia del liderazgo colaborativo, la flexibilidad en la asignación de medios y la comunicación directa con las comunidades afectadas. En ambos casos, la experiencia operativa confirmó que las habilidades interpersonales y la confianza institucional son las que permiten transformar la doctrina en acción efectiva.

El conjunto de hallazgos permite validar la hipótesis general planteada:

La comunicación efectiva, el trabajo en equipo y el intercambio de información constituyen factores esenciales para la toma de decisiones en el nivel operacional durante la conducción de operaciones en zonas de emergencia entre las FFAA y la Protección Civil.

Asimismo, se comprobó que el desarrollo de mecanismos estables de interoperabilidad tecnológica y procedimental es indispensable para consolidar la cooperación civil-militar. Los sistemas de información compartidos, las ejercitaciones conjuntas y la institucionalización de enlaces permanentes en los Centros de Operaciones de Emergencia (COE) resultan prácticas recomendables para superar las barreras comunicacionales y doctrinarias aún existentes.

Desde una perspectiva profesional, este trabajo reafirma la necesidad de fortalecer la formación del personal militar y civil en materia de gestión integral del riesgo, liderazgo interagencial y comunicación estratégica. Incorporar estas competencias al proceso de planeamiento permitirá consolidar equipos mixtos más

eficientes, resilientes y empáticos con las comunidades asistidas. De igual modo, se sugiere avanzar en la actualización doctrinaria del Estado Mayor Conjunto, incorporando la función Apoyo a la Coordinación Interagencial dentro de las operaciones de protección civil, como complemento específico del apoyo a la comunidad, tal como lo prevé el PC 23-10 (2022).

La reciente creación de la Agencia Federal de Emergencias (2025) introduce un nuevo nivel de coordinación estratégica que refuerza la importancia del planeamiento interagencial anticipado y la capacidad de integrar recursos civiles y militares bajo una misma conducción federal. Finalmente, se sugiere que futuras investigaciones aborden la evaluación de la AFE en su etapa de implementación y el desarrollo de indicadores de desempeño interagencial aplicables al nivel operacional.

En síntesis, las conclusiones de esta investigación permiten afirmar que el Planeamiento Militar Conjunto, cuando se aplica bajo conducción civil, con liderazgo cooperativo y con un enfoque centrado en las personas, constituye una herramienta estratégica para optimizar la respuesta del Estado ante emergencias complejas. Su eficacia dependerá, en última instancia, de la capacidad de las instituciones para aprender de la experiencia, adaptarse a los nuevos escenarios de riesgo y mantener una cultura de colaboración permanente orientada al servicio de la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

REGLAMENTOS Y DOCUMENTOS DOCTRINARIOS

Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. (2019). *Protección Civil – Proyecto (PC 13-02)*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Defensa.

Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. (2019). *Glosario de términos de empleo militar para la acción militar conjunta – Proyecto (PC 00-02)*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Defensa.

Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. (2022). *Manual de procedimientos para las Fuerzas Armadas en misiones de protección civil – Proyecto (PC 23-10)*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Defensa.

Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. (2023). *Doctrina básica para la acción militar conjunta – Proyecto (PC 00-01)*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Defensa.

Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. (2023). *Planeamiento para la acción militar conjunta. Nivel operacional – Proyecto (PC 20-01)*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Defensa.

Estado Mayor del Ejército Argentino. (2022). *Terminología castrense de uso en el Ejército Argentino – 2021 (RFD-99-01)*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Defensa.

Estado Mayor del Ejército Argentino. (2022). *Compañía de Ingenieros, Química, Biológica, Radiológica y Nuclear – Proyecto 2022 (sin signatura)*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Defensa.

Estado Mayor del Ejército Argentino. (2022). *Organización y funcionamiento de los Estados Mayores (ROD-71-01-I)*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Defensa.

Federal Emergency Management Agency (FEMA). (2017). *National Incident Management System [Sistema Nacional de Gestión de Incidentes]* (3.ª ed.). Washington D. C.: U.S. Department of Homeland Security.

United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). (2018). *United Nations Civil–Military Coordination Guidelines [Guía de Coordinación Civil–Militar de las Naciones Unidas]*. Nueva York: Naciones Unidas.

NORMATIVA LEGAL Y DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

Congreso de la Nación Argentina. (1988). *Ley N° 23.554 de Defensa Nacional*. Boletín Oficial de la República Argentina, 05/05/1988.

Congreso de la Nación Argentina. (1992). *Ley N° 24.059 de Seguridad Interior*. Boletín Oficial de la República Argentina, 10/01/1992.

Congreso de la Nación Argentina. (1993). *Ley N° 24.216 de Acuerdos y Tratados Internacionales*. Boletín Oficial de la República Argentina, 30/06/1993.

Congreso de la Nación Argentina. (1995). *Ley N° 24.051 de Residuos Peligrosos*. Boletín Oficial de la República Argentina, 17/01/1995.

Congreso de la Nación Argentina. (2016). *Ley N° 27.287 de Creación del Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil (SINAGIR)*. Boletín Oficial de la República Argentina, 28/09/2016.

Poder Ejecutivo Nacional. (2006). *Decreto N.° 1691/2006 – Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional N.° 23.554*. Boletín Oficial de la República Argentina, 22/11/2006.

Poder Ejecutivo Nacional. (2017). *Decreto N.° 383/2017 – Reglamentación de la Ley N.° 27.287 (SINAGIR)*. Boletín Oficial de la República Argentina, 30/05/2017.

Ministerio de Defensa. (2020). *Resolución MINDEF N.° 297/2020 – Aprobación del Protocolo de actuación ante emergencias*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Defensa.

Dirección de Planeamiento de la Defensa Nacional (DPDN). (2021). *Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN 457/2021)*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Defensa.

República Argentina. (2025a). *Decreto N.° 224/2025. Reorganización de la estructura orgánico-funcional del Ministerio de Defensa y del Ministerio de Seguridad Nacional*. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires.

República Argentina. (2025b). *Decreto N.° 225/2025. Creación de la Agencia Federal de Emergencias (AFE) y modificación del Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo (SINAGIR)*. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires.

Ministerio de Defensa. (2024). *Protocolo para el funcionamiento del Sistema*

de Protección Civil (IF-2024-123046626-APN-SSPYCEE#MD). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Subsecretaría de Planeamiento y Coordinación para la Emergencia y el Ejercicio.

LIBROS Y PUBLICACIONES ACADÉMICAS

Boyatzis, R. E., & McKee, A. (2013). *Resonant leadership: Renewing yourself and connecting with others through mindfulness, hope, and compassion* [Liderazgo resonante: Renovarse y conectar con los demás mediante la atención plena, la esperanza y la compasión]. Harvard Business Review Press.

Destro, L. A., De Vergara, E., & Dei, D. (2014). *Los escritos académicos en la formación militar: Guía didáctica para su elaboración y redacción*. C.A.B.A.: Visión Conjunta.

Goleman, D. (2018). *Leadership: The power of emotional intelligence* [Liderazgo: El poder de la inteligencia emocional]. Key Step Media.

Martínez Enríquez, L. R. (2023). *Importancia del estudio del ambiente operacional para la toma de decisiones en las operaciones militares*. *Visión Conjunta*, 20(2), 45–57. Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas.

Méndez, J. (2013). *Protección Civil y Fuerzas Armadas. Cuadernos de Estrategia*, (165), 69–98. Buenos Aires, Argentina.

Mintzberg, H. (2003). *Estructura y dinámica de las organizaciones*. Pearson Educación.

Santiago, M. (2014). *Las Fuerzas Armadas y Defensa Civil*. *Visión Conjunta*, (10). Buenos Aires, Argentina.

TESIS Y TRABAJOS FINALES INTEGRADORES

Faedo, M. (2023). *Los factores de éxito en la formación de equipos de trabajo interagenciales en la lucha contra el COVID-19 en Argentina* (Trabajo final de Maestría en Recursos Humanos). Universidad del Salvador, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Buenos Aires, Argentina.

Goñi, F. (2019). *Integración del Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil al planeamiento de nivel operacional conjunto*

(Trabajo final integrador de la Especialización en Estrategia Operacional y Planeamiento Militar Conjunto). Escuela Superior de Guerra Conjunta, Buenos Aires, Argentina.

Palacios, S. (2023). *La conducción de las operaciones de protección civil en zonas de emergencia y su interacción con otras agencias no militares* (Trabajo final integrador de la Especialización en Estrategia Operacional y Planeamiento Militar Conjunto). Escuela Superior de Guerra Conjunta, Buenos Aires, Argentina.

Paz, C. (2019). *Los elementos del diseño y el planeamiento del accionar militar conjunto en operaciones de ayuda humanitaria* (Trabajo final integrador de la Especialización en Estrategia Operacional y Planeamiento Militar Conjunto). Escuela Superior de Guerra Conjunta, Buenos Aires, Argentina.

Ponce, C. (2015). *Características de las operaciones militares conjuntas para proteger a la población civil en una misión de mantenimiento de paz* (Trabajo final integrador de la Especialización en Estrategia Operacional y Planeamiento Militar Conjunto). Escuela Superior de Guerra Conjunta, Buenos Aires, Argentina.

PÁGINAS WEB Y ENTREVISTAS PERSONALES

Gamelearn. (s. f.). El origen de las soft skills. Recuperado el 4 de noviembre de 2025, de <https://www.game-learn.com/es/blog/origen-de-las-soft-skills>

Universidad Anáhuac Puebla. (s. f.). *¿Qué son las habilidades blandas?* Recuperado el 4 de noviembre de 2025, de <https://www.anahuac.mx/puebla/vida-universitaria/blog/que-son-las-habilidades-blandas>.

Pucará Defensa. (Noviembre de 2025). *El cerebro militar es el único capacitado para poder llevar adelante una catástrofe*. Recuperado de <https://www.pucara.org/post/el-cerebro-militar-es-el-único-capacitado-para-poder-llevar-adelante-una-catástrofe>

Nota: Todas las entrevistas personales citadas en el presente trabajo fueron realizadas por el autor entre abril y septiembre de 2024 a oficiales superiores de las Fuerzas Armadas Argentinas, funcionarios de protección civil y representantes de organizaciones civiles con experiencia en coordinación interagencial durante operaciones de emergencia.